

# 共生をめざす非営利福祉協同組織の登場

鈴木 勉

## はじめに

日本政府の近年の福祉政策のキーワードは、「地域共生社会」である。2016年7月に設置した『我が事、丸ごと』地域共生社会実現本部（本部長：厚生労働大臣）では、「地域共生社会」を「今後の福祉改革を貫く基本コンセプト」に位置づけている。従来の地域包括ケアシステムを「全世帯・全対象型」に拡大するとともに、2035年の保健医療システムの構築の中に位置づけ、医療と福祉の全体のあり方を再編しようとするものである。しかしその推進内容に立ち入ると、医療費・福祉費の公費負担分の削減にみられるように福祉・医療の公的責任原理は後景に退き、公的給付は自助努力が果たせないと烙印を押された人に抑圧的に実施し、本人・家族の自助努力（福祉商品の購入を含む）と国民相互の「共助」を前提とする、新自由主義（新保守主義）福祉改革の本格的展開と見做すことができよう。政府はこの方針を「21世紀日本モデル」と呼んでいるが、国民の生存権と国の社会保障義務を明瞭に規定した日本国憲法第25条に背馳し、福祉発展の国際的連関を断ち切った「日本モデル」として、公的ケアの提供を抑制する「自助と共助」頼みの共生論といえるのではないだろうか。

共生をどのように理解するべきか。福祉政策の現代的イシューとして、自助と共助を優先する「ケアなし共生」か「公的なケア保障の上での共生」という対立構図がみえてくる。このような政策動向をみながら、以下では、そもそも共生とは何かに関して、ノーマライゼーション思想と平和学の知見などを通し、共生社会を構成する基本理念を検討したい。さらに、「ケア保障の上での共生社会」をめざす非営利福祉協同組織の一例としてわが国の共同作業所運動の貢献を確認し、「共生社会」を実現する方途として、ロブソンの「福祉国家＝福祉社会」論に依拠して、住民自治と地方自治の確立に貢献する非営利福祉協同組織の位置と役割を検討する。

## 1. 共生社会の基本原理

### (1) 「反ナチズム・反暴力」を根底にもつノーマライゼーション思想

かつて、デンマークのバンクーミケルセンとスウェーデンのニーリエの論考を検討したとき、両者は学生時代に反ナチズムのレジスタンス運動に参加していたことを知った。彼らが提唱するノーマライゼーションという新しい福祉の原理は、その体験をベースにナチズムを支えた人間観

への根本的な批判をバックボーンに据え、知的障害者が置かれていた反福祉的現実に対する平和・福祉思想として登場したことを確認した。その検討を通して、「平和とは一般に戦争の反対語として理解されているが、正確には、戦争を含む諸暴力の反対語というべきであろう。暴力とはそれを受ける人を無力化し、人間存在を真っ向から踏みにじる点にその本質がある。『非暴力・平和の文化』を形成することは現代社会の最大課題といえるが、ノーマライゼーション理念が障害のある人々の平等回復の思想であるとともに、反ナチズム・反暴力の平和・福祉思想として登場したことは、改めて想起されるべき史実といえよう」<sup>1)</sup>とする認識に至った。

## (2) 「反暴力」としての福祉 (well-being)・平等 (equality)・平和 (peace)

「反ナチズム・反暴力」の思想としてノーマライゼーションが登場したことを知り、改めて暴力の位置づけを再考する必要があると感じていたとき、平和を研究対象とする学問領域があることを知った。平和学の提唱者であるヨハン・ガルトゥングは、暴力を直接的暴力と構造的暴力の2つの類型で捉え、平和学の構想を次のように示している。すなわち、「消極的平和」を「直接的暴力」(戦争)がない状態として、「積極的平和」を「構造的暴力」(貧困・抑圧・差別など)がない状態とする考え方である<sup>2)</sup>。ガルトゥングによる平和の規定は、日本国憲法前文に規定する「平和的生存権」(平和のうちに生存する権利)にも通底していると評価できる。

ガルトゥングの提起をふまえると、「構造的暴力」に対して、第1に「反貧困」としての福祉 (well-being)、第2には「反抑圧・差別」としての平等 (equality) の基本理念が打ち立てられるであろうし、さらに第3として「直接的暴力」である戦争は、国民に生命の危機と貧困・抑圧・差別をもたらすことが自明であることから、戦争を根絶する平和 (peace) を加えた3つの基本理念によって成立する社会が、「目指すべき社会像」となろう。暴力に関するガルトゥングの見解に依拠すると、共生社会とは「反暴力」社会を構成する「福祉・平等・平和」の3つの基本理念によって成り立つ社会像を示しているといえよう。

## 2. 日本国憲法 25 条、9 条、24 条の意義——反「暴力」社会の基本原則

### (1) 「大砲か、バターか」が再び問われる事態に——憲法 9 条と 25 条

「大砲か、バターか」は、第二次世界大戦後「福祉国家」の道を歩み始めたイギリスが、NATO への参加や朝鮮戦争への出兵など東西対立の激化の中で、「大砲」(核軍拡)政策のために「バター」(社会保障・教育費)を削った政府に対する、英国民衆の抵抗運動のスローガンとなった。それを知った日本の民衆は、「再軍備」によって削減された社会保障費を守る意味を込めてこのスローガンを使用した。その時代を彷彿とさせる現在の日本のありようである。国民の生存権とその保障義務が国にあることを明記した憲法 25 条と、戦争放棄を明記した 9 条のいずれもが危機に瀕している今日、改めて社会保障とファシズムの関係を振り返っておきたい。

## （2）貧困はファシズムの温床——ファシズム防止装置としての社会保障

第二次世界大戦は、日独伊のファシズム枢軸国と米ソ英仏などの反ファシズム連合国の闘いであつたと総括される。1929年にアメリカのウォール街から始まった「世界大恐慌」は、当時のソ連を除いて、資本主義諸国では大量失業と貧困に悩まされた。

第一次世界大戦の賠償金の支払い問題を抱えたドイツでは、国民の窮乏化が鋭く現れていた。1933年に成立したヒトラー内閣は、青年失業者を軍隊に引き入れ、失業者への社会給付を削減する一方、貧困層の不満をユダヤ系市民やロマ族に向けて排外主義を煽り、遂にはその絶滅へと導く政策を採った。さらに青年をナチス党に引き込み、領土拡張のために侵略戦争を仕掛け、日独伊の「枢軸国」と米英ソらの「連合国」との世界戦争につながった。

これに対して連合国側は、大量失業に苦闘しながらも、貧困はファシズムを生むという認識の下に、アメリカではニューディール政策の一環として「社会保障法」（1935年）が制定され、また、英米は「大西洋憲章」（1941年）を発表し、国民の「恐怖と欠乏（貧困）からの自由」のために、平和と社会保障制度の確立を明記した。つまり、社会保障はファシズム防止装置というのが、反ファシズム連合国の合意であつた。この認識は、第二次大戦後の世界秩序の原則を人権保障に置いた「世界人権宣言」（1948年国連総会採択）に引き継がれていることを確認しておきたい。

## （3）ファシストは「貧困が好き」

貧困化が進むほどそれへの抵抗運動も高揚するが、その一方、ファシズム化と民主主義破壊は容易になるという側面も見ておく必要がある。現在でも過酷な労働と生活に追われ、子どもの学費が払えない、家賃が支払えない、病気でも医者にかかれぬなど、困窮した国民は自由と正義のために立ち上がりにくい。20世紀末頃から、むしろ目先のシンプルなメッセージ「肌の色が違う移民が、君たちの職を奪った」（欧米の極右派の主張）を容易に受け入れ、貧困者同士が互いに憎悪し合う土壌をつくる。つまり、貧困を防止する労働・社会保障法制はファシズムの再来を許さない社会制度というべきである。

## （4）自民党憲法24条改憲草案と憲法25条

旧聞に属するが、森友学園（籠池理事長）の塚本幼稚園では、幼児に教育勅語を暗誦させ、安倍首相賛美などを唱和させるとともに、お漏らししたらそれをカバンに入れて家庭に持ち帰らせていたという報道があつた。なぜ「お漏らし持ち帰り」をさせているのか訝しく思っていたところ、「宮城遥拝の時おもらしして」という新聞投書を読んで、その疑問が解けた。

投稿者は79歳の小宮さん。小宮さんが国民学校1年生だった1944年、朝礼で皇居の方角に向かって頭を下げ（宮城遥拝）させられ、その間トイレは禁止。「校庭で直立不動のまま、“おもらし”する児童が続出。私もその一人だった」という。さらに、担任教師の指示で「汚れた服のま

ま上級生2人に連れられて帰宅、母の顔を見るなりワッと泣き出してしまった」ことを思い出し、このたび塚本幼稚園で行われていることを知って、今になって、「そうか、親子への『しつけ』の意図もあったのかと気づかされた」とあった。

籠池氏が属していた、戦前の軍国日本の国家観と家族観を受け継ぐ「日本会議」には、親のとともに母親の役割にその子の排泄管理を含む「しつけ」があり、それは学校教育の対象ではなく、家族（イエ）が行うべきだとする認識がある。また、あの無謀な戦争に人々を動員できたのは、出征は「天皇のため」というより「イエの名誉のため」だと錯覚させたことにある。さらに、女性には「イエのための結婚」を強いた。このように、イエは権力者に都合のよい道具である。しつけだけでなく貧困はイエの責任とされ、イエに生活維持や家庭教育の義務を押しつけるのである。現憲法24条では、旧憲法と明治民法によるイエ制度の廃止を明確にして「婚姻は両性の合意のみに基いて成立」とするとされ、家庭生活における「個人の尊厳と両性の本質的平等」を規定していることを思い起こしておきたい。

また、安倍－菅政権の下で、福祉政策では「自助」を最優先に位置づけ、次いで国民相互の「共助」が続き、最終的には「公助」で補完するという構図を描いている。ここでいう「自助」とは本人のそればかりでなく、家族が含まれている点に注意しておきたい。自民党の改憲草案24条では現行規定を廃して、家族相互の助け合いを義務づけている。この改憲案が実現したら、25条で何をどのように規定しようと生活維持は家族責任であるから、国家責任で国民の生存権保障を行う義務を回避できると判断しているのであろう。現に自民党の改憲草案では、第25条の生存権規定は若干の字句修正にとどまっている。

ふり返ってみると、現政権が行っている福祉削減は、明治期の内務官僚だった井上友一の『救済制度要義』（1909年刊）の認識と共通している。井上は、政府が貧困者対策費を抑制するのは財政負担軽減のためだけではなく、寛大な救済政策は本人・家族の自助や近隣の相互扶助精神を弱め、そうした「道徳精神の弱化は国家の存立を脅かす」からであると述べている<sup>3)</sup>。現在進められている福祉抑制政策は財政危機を回避する一時的措置ではなく、井上が言うような「福祉敵視論」にその本質があるとみなすことができる。この論理は、福祉にとどまらず、教育や住宅、子育て・老後生活の確保は本人・家族責任ということにも及んでいる。

### 3. 非営利福祉協同組織の台頭——共同作業所運動を中心に

#### (1) 福祉の要求運動と事業運動

こうした新自由主義福祉改革に対抗する勢力として、20世紀後半以降、国際的にも非営利福祉協同組織が注目されている。本稿ではその一例として、障害者福祉領域で展開されているわが国の共同作業所運動をとり上げたい。

私の研究の出発はわが国における患者運動の形成過程の分析と、運動が福祉政策に及ぼした影

響を実証的に検討することになった。その延長で障害者の雇用や福祉にも問題関心が広がったが、そのポイントになったのは結核患者運動であった。

肺結核の場合、治癒しても多くの人が低肺機能という内部障害を負うわけだが、当時は療養生活が長期に及ぶので回復しても前職に復帰するのは難しく、新たな仕事に就くのに障害ゆえに困難であり、しかも障害者福祉サービスの対象にもなれなかった。したがって、運動の一つの方向は、低肺機能者も身体障害者として法的に認めるべきであるとして、心臓や腎臓機能に障害がある団体と共同行動をとってきた。その結果、1967年の身体障害者福祉法の改正により、内部障害者として認められることになった。

結核回復者のもう一つの運動は、企業が採用しないのであれば自分たちの力で仕事おこしを行い、生産と生活の集落を意味するコロニーづくりに取り組んだことがあげられる。当事者団体が要求運動だけでは生活困難が解消されない場合、自ら事業をおこし雇用と生活の場づくりに向かったのである。

## （2）「ゆたか共同作業所」の実践と住民の福祉観の転換

コロニー運動という結核回復者の事業運動は、後の共同作業所運動の前駆をなすものと評価してよいと思われる。共同作業所運動は1969年に名古屋市に設立された「ゆたか共同作業所」を嚆矢とするが、私は70年代の初めに見学に行ったことがある。そのときの印象は、非常に元氣よく働く障害青年たちの姿に圧倒されたのと、職員の話が記憶に残っている。職員の話というのは、設立当初、作業所の周りの住民から「障害者を働かせるとは何事だ。しんどい仕事をさせるのではなく、家にいて安楽に暮らせるようにすることが福祉ではないか」と批判されたという。

そのとき働いていた障害者には不就学者もいたとお聞きしたが、青年期になって他の同年齢の人と同様に朝出勤して、みんなといっしょに働けることがうれしくてしょうがないという様子に、当時の私は彼らの姿が新鮮に映り、共感する思いが湧いてきたことを覚えている。彼らの生き生きと働く姿を見て、労働の本源的意义というか、きわめて具体的に労働の発達の意味を見出した思いがした。また、働く障害者同士、そして職員と障害者の間にとり結ばれている関係のゆたかさややさしさにも感銘を受け、共同作業所では労働とともにゆたかなコミュニケーション関係を築き上げていることがよく分かった。

地域住民もそのような障害をもつ人々の姿を目の当たりにして、後には共同作業所の支援者となったということであるが、ここには住民の福祉観の転換があったと考えられる。つまり、福祉とは安楽な暮らしを意味するのではなく、社会参加を通して自己実現を図ることこそ目的があり、障害のある人が、労働と対等なコミュニケーション関係の形成によって、潜在能力・残存能力と人格の発達を促進している事実を示して、住民の福祉観の転換を導いたと評することができる。

### (3) 人権保障運動としての共同作業所運動——1970年代の障害者運動の特徴

ところで、わが国の1960年代後半から70年代の障害者運動の特徴は、自らが慈恵的保護の対象ではなく権利主体として、「人間としての尊厳」の実現を掲げた人権運動として展開した点に見出せる。そのシンボルは次の3つの運動である。1つは、全盲で離別母子世帯の母である堀本文子さんの、生存権の平等保障を求めた堀木訴訟（1970年～1982年）、第2は、障害をもつ子らの養護学校の義務化を求めた教育権保障運動（1979年に義務制実施）、第3は、成人期障害者の働く権利の保障を求めた共同作業所運動である。

学校教育を受ける権利や労働権などは、憲法上の権利として普遍的に保障されているはずであるが、実際には障害を理由に「教育不能」「労働不能」とされることで、障害児者の多数はそれらの権利を剥奪されてきた。養護学校義務制実施や働く場を求める運動は、これら社会権を例外のない権利として実現を求めた点に意義がある。しかも、こうした当事者の要求に市民的な支持の広がりがあったことは重要である。

また、教育権と労働権の関連では、障害を理由に不就学を強いられていた障害児が、養護学校義務制実施により学校教育を受ける権利を得たが、卒業後の進路問題の顕在化に対応する形で労働権の保障が問われ、そのエネルギーが共同作業所づくりに向かったといえよう。

### (4) 共同作業所運動の特徴

共同作業所運動の担い手たちは、自分たちの運動をどのように規定しているのか、全国組織の「共作連」は結成10年後に『ひろがれ共同作業所』（ぶどう社、1987年）を出版し、共同作業所運動の特徴と性格について、次の4点にまとめている。

第1に、障害者の権利保障・発達保障をめざす「事業」を基礎とした運動である、第2には、障害の種別・程度をこえて障害者全体の共同と連帯を創出しており、こうした実践の基礎には障害者の社会的不利の解消のために共同するという観点が貫かれている、第3には、既存の制度枠組みを前提とせず、障害者の現実とその要求から出発し、制度を活用し、創造するとりくみである、第4には、障害者間・障害者と職員の関係において、求められる立場や役割が異なっても大人同士の対等平等な関係を築いている、というものである。

いずれの指摘も、障害者「対策」の枠内にとどめられている就労・福祉施策の水準を大きく超え、その抜本的な変革をめざす実践であることが示されている。ここでは、第3にあげられた点、すなわち既存の制度枠組みを所与のものとせず、「障害者の現実とその要求から出発」ということの意味を検討したい。

1つは、企業就職を拒否された障害者は、「一般就労への移行施設」と位置づけられた授産施設への入所対象となるが、ゆたか共同作業所が発足した当時は、大半が入所型の大規模施設で設置数も少なく、多くは郊外に立地していた。こうした制度枠組みを前提にすれば、自分たちで莫大な資金を集めて土地を購入して施設を建築し、社会福祉法人の認可を受けるということになる

が、大都市部では広大な土地の取得はほとんど不可能であり、かつ法令では小規模施設は認められていなかった。かつてゆたか共同作業所を訪問した後、「共同作業所という方法はコロンブスの卵」だと感じたことを覚えているが、まずは自宅から通える距離にいる、目の前の障害者とともに仕事の間をつくったことの意味は大きい。小規模でも、障害の種別や程度が異なっても、いっしょに働く場を法的に認めて欲しい、これが「障害者の現実とその要求から出発」することの意味であった。こうした視点から、まずは当該自治体から補助金を獲得するとともに、並行して授産施設制度の改革にとりくみ、異なる障害の相互利用や施設の小規模化など、その多くを認めさせてきた。

2つ目は、共同作業所運動の規定にも関わる点である。この運動は、当初は共同作業所の設置を通じて、障害の種別や軽重を問わず、成人期障害者の集団と労働の保障を中心的課題としていたが、その後は、居住の場としての小規模住居（グループホーム）づくりの運動や、余暇活動など地域における自主的活動の場を保障するとりくみなども含めて、成人期にある障害者が地域社会で人間らしく暮らせる総合的な権利保障の体系－生活の3拠点（仕事の間、住まい、余暇活動の場）－を確立しようとする事業運動体へと発展しているものであり、こうした広がりをもつ事業運動組織として共同作業所運動を把握すべきであろう。

#### 4. 非営利福祉協同組織の意義——福祉と福祉行政の根本的転換を提起

##### （1）福祉行政の根本的欠陥——「レディメイド」から「オーダーメイド」方式への転換を

かつて筆者が、広島市内にある無認可共同作業所（後に社会福祉法人格を取得し、通所授産施設・グループホーム等を設置）の運営に非常勤役員として従事していた時、折にふれ感じていたのは、福祉行政の根本的欠陥である。福祉行政の仕組みは、障害をもつ人々の活動能力やニーズの多様な側面を部分的に切り取ってとらえられた「個々のニーズ」に、あらかじめ一面的に設計されたサービスを提供しようとする「レディメイド」方式といえる。したがって、障害者の体型に合ったサービスがなければ、どんなにニーズがあってもサービスは提供されず放置されるのである。つまり、「制度が障害者を選ぶ」仕組みになっていたといえよう。この仕組みは、介護保険制度における要介護認定（障害者総合支援法では障害支援区分認定）が、利用者の使えるサービスをあらかじめ限定する方法として、現在も維持されている。

こうした方式の根本的な問題は、分断されたニーズへの部分的対応をいくら積み上げたとしても、生活の総合性に見合ったニーズの充足にはつながらず、障害者の人格と潜在能力・残存能力の発達という福祉目的を達成できないのである。先に見たように、共同作業所運動には「既存の制度枠組みを前提にせず、障害者の要求にもとづいて制度を活用し、創造する」という原則があるが、制度設計において、障害者の体型（要求）に応じて福祉サービスを創造する「オーダーメイド」方式への転換が求められているというのが、筆者が得た観点である。

福祉行政のレベルでこの点を明瞭に打ち出している事例としては、イタリアのロンバルディア州の州法「社会福祉新法」（1986年）に見出すことができる。同法はこれまでの福祉行政における「後追い救済主義」の弊害を自己批判して、福祉の目的は市民の人格発達の保障にあり、その実現を阻害している社会構造を当事者が市民とともに見抜き、闘うことを援助することにあるとしているのは注目に値する<sup>4)</sup>。

## （2）福祉サービスの特質と供給主体像

次に考えてみたいのは、そもそも福祉サービスとは何か、どんな性質をもっているのかという点についてである。介護保険や障害者自立支援法（現在は障害者総合支援法）の導入によって、福祉サービスが定型化されたパッケージ商品のように扱われているが、果たしてそれを消費（利用）することで福祉は実現するのであろうか。とくに知的障害がある人にとっては、自分に必要なサービスを選ぶことが困難であることから、この点にも留意したサービス供給を行うことが求められる。福祉経済学者のアマルティア・センが言うように、財や所得を提供するだけでは福祉（well-being）が実現したとはいえず、財や所得を人が活用できるかどうか、人の機能を評定し、人のケイパビリティ（人格と潜在能力・残存能力）の発達につなげるからこそ福祉の達成といえるからである<sup>5)</sup>。

これらの点を踏まえ、福祉サービスの目的についていうならば、それは貧困や疎外状況に陥った人々への事後的対策（後追い救済）にとどまらず、サービス利用を通して人々のケイパビリティを引き出すとともに、障害者等少数者を排除しないノーマルな社会としての福祉社会を実現することにあるといえる。

福祉サービスの特徴をあげると、それは教育や保健医療サービスと同様に、人間の人間に対する働きかけの一つであって、生産と消費の過程は一体化している。それゆえ、その過程においては、生産場面（サービスの供給）では機械や設備よりも、サービスを提供する人間労働の質が決定的な意味をもつ。また同時に、サービスを利用する側もそれは単なる消費というよりは、提供者とともに一体化した過程への主体的参加が「良いサービス」を構成する重要なモメントになる。

なぜなら、福祉サービスとは利用者にとって、人間の根源的欲求である自由と自己実現を回復すること（センの言うケイパビリティの発達）に目的があり、それを単純な消費とはみなせないからである。その意味では、福祉サービスとは提供者による一方的給付とみなすことはできず、利用者との共同作業という性格をもっている。そうであるとすれば、福祉サービスの供給は営利企業と消費者という市場における商品の売買関係としてではなく、提供者と利用者の間に共同関係が成立しなければ、福祉は実現しないことになる。つまり、サービスの提供者も利用者も、ともに主体的に参加できるシステムを福祉供給主体の内部にビルトインすることが求められることになる。このような共同関係を包摂した供給主体が確立すれば、専門家としての生産者（福祉労



働者）と素人である消費者（利用者）の間に横たわる「情報の非対称」の解消につながるばかりでなく、利用者のニーズを実現する福祉サービスを創出することを可能にすると考えられるからである。

### （3）「連帯・協同」の位置づけと「公的責任」をめぐる

共同作業所など「協同組織」に関するわが国のかつての議論では、相互扶助的な事業組織を公的責任の代替として捉え、批判の対象とされることがあった。先述した「ゆたか共同作業所」を訪問した時（1970年代前半）に聞かされた、職員の悩みが今でも記憶に残っている。それは、支援を求めた労働運動の関係者から、「共同作業所は結果として障害者雇用に関する公的責任を免責することにつながるから、運動としては本筋ではない」と批判を受け、当初は協力要請に応じてもらえなかったことである。地元の生協や中小企業家団体などは早期から支援に応じてくれたのに、当時の労働運動には、連帯や協同による活動や事業に対して公的責任を結果的に代替する「内に閉塞した相互扶助」と捉え、否定的に評価する傾向があったといえよう。

しかし、「ゆたか共同作業所」と1970年代に入って各地に続々と誕生した共同作業所、およびその全国組織（共作連、1977年設立。現在は「きょうされん」に改称）は、障害者・家族と地域住民の強い支持を背景にして、事業を展開している市町村、都道府県に事業の公的性格を認めさせて補助金を獲得する一方、国に対しても青年成人期障害者の働く場・暮らしの場をはじめとする総合的な労働－生活保障の体系を提案し、障害者福祉法制とその運用の改善に大きな役割を果たしてきた。つまり、公的責任を免責するツールとして協同があるのではなく、連帯・協同が公的保障につながるルートを共同作業所運動は提示したのである。

共同作業所運動の例に見るように、連帯・協同組織を「公共空間に開かれた地域変革の実践体」として把握する必要性を感じている。また、こうした開かれた連帯・協同組織の運営原理に注目すると、事業運営における民主性の担保として利用者・職員・支援者（地域住民）の権利と義務における対等平等性を見出すことができ、この点が共同作業所を構成する各層の主体的参加を保障しているのである。また、後述するイタリアの社会サービスを提供する社会的協同組合では、当事者を含む複合的な組織構成員（組合員）の民主的参加の仕組みが法的に規定されている。

ところで、公的責任に関する筆者の見解は、公的責任を財政責任と供給責任に区別して捉える点にある。福祉サービスの利用と供給に要する費用を公的に保障する（財政責任）のは当然であるが、供給責任とは、福祉サービスのすべてを公的機関が実施すると捉えるべきではなく、当該サービスの供給に適合性をもつ非営利のミッション協同組織が担当すべきであり、公的機関はそれら組織の育成を図る条件整備を行うとともに、そうした供給組織がない場合は、最終的には公的機関が実施責任を負うという理解である。

ただし、公的機関による福祉供給が一切なくなると、事業の適正評価が行いうるのかという問

題が生じてくるので、すべての福祉事業の非営利組織への委託に関しては、検討を要する。つまり、事業評価の基準は、中小の自治体では十分確立しているとは言い難い実情にあるからである。また、大規模自治体であっても直営事業がなくなると、当該事業についての評価を正確に行うのかという疑問があるからである。

こうした点をふまえれば、公的機関は福祉供給における最終保障責任とともに、非営利ミッション協同組織が実施する事業の適正な評価を可能とする条件を確保した上で、事業者育成のための条件整備と事業者管理を行うことと捉えるべきであろう。

## 5. 新自由主義的福祉改革にどう対応するか——地方自治・住民自治の観点から

### (1) 住民自治・地方自治を基盤に国を動かす

本稿冒頭にも示したように、団塊の世代が75歳以上になる「2025年問題」への対応の切り札として、「地域包括ケア」が位置づけられ、「地域共生社会」が今後の福祉改革を貫く基本コンセプトに位置づけられた。近い将来起きるとされる問題は自然災害とは異なり、予期できる人口変動である。もとより人間は75歳を超えれば、多くは心身機能も低下し認知症なども増加する。であるならば、その対処方針はまず国のレベルで構築していく必要がある。しかし、「自助」が最優先され、最終的に発動される「公助」は、その対象を自助不能者として市民的権利が守られにくい扱いとなる。さらに、「買う福祉」を基本とする「福祉の市場化」により、営利企業にその供給を任せる方針で問題解決は図れるのだろうか。自助と共助に任せ、福祉・医療の公的責任を免責し、市場化することで「共生社会」は実現するであろうか。

欧州諸国の福祉国家は貧困との闘いの過程で成立し、第2次大戦以降顕著になった人口高齢化への対応によって発展してきたといえる。かつて少産少死社会となったスウェーデンは、女性労働力の定着化による経済成長の意図もあって、就労保障のため育児や介護等の福祉サービスを公的に実施し、「胎内から墓石へ」といわれる福祉国家を建設してきた。イギリスは戦後改革期に「所得保障国家」を目指したのに対し、スウェーデンは「所得保障+社会サービス保障国家」を指向してきたといえることができる。

ところで、イギリスの行政学者ロブソンは、イギリス福祉国家の危機について興味深い分析をしているで、以下紹介する<sup>6)</sup>。オイルショックを契機にイギリス福祉国家の危機が言われ始めたが、ロブソンは福祉給付費の増加による財政硬直化を「福祉国家の危機」とは呼ぶことには反対して、「危機」は福祉行政が中央集権的に行われたことにより、国家が福祉を提供し国民がそれを受取るだけの存在になってしまい、もともと国民が国家の主権者であって福祉を要求し、自らそれを確立するのだという意識や行動の欠如を生み出したことに起因していると述べている。

ロブソンは、こうした危機の打開にあたっては「対応する福祉社会なくしては、真の福祉国家の享有はありえない」と述べ、「福祉社会」にするための条件を示している。重要と思われる指

摘の第1は、中央集権化によって「地域社会から自らの政策を決定する権利を除去することは、福祉の喪失に導く」のであるから、地方自治体に福祉の権限を譲渡することであると提案している。第2には、地方自治を支えるために、それぞれのコミュニティで住民が自主的に判断し、行動するシステムをつくりあげることだと述べている。

要するに、イギリス福祉国家がもたらした、受動化された国民の意識の変革にあたっては、社会における人々の合意と結束が必要であり、地方自治と住民参加を基礎とした福祉社会の構築が不可欠であると述べるのである。この文脈の関連でスウェーデンの福祉政策の特徴をあげるなら、地方分権を支える財政権限も含めた自治体権限の強化、およびコミュニティにおける当事者グループの活発な活動と住民参加システムの定着にある。

## （2）福祉社会づくりにおける地域に根ざした自律的な福祉事業運動の役割

ロブソンの指摘にあるような実践は、世界各地で取り組まれている。カナダのケベック州の例を紹介する。ケベックにおいて保育・学童保育・障害児者ケア・高齢者ケアの事業体など、自律的な民衆・コミュニティ運動は1960年代から始まっている。この発展を起点と拠点にして現在、州政府、労働組合との間で三者の協定が取り交わされ、広汎な社会連帯を形成している。1960年代といえば、わが国ではその後半から「革新自治体の時代」となり、老人医療無料化など国に先駆けて福祉施策も進められた時代だったが、70年代後半にはその終焉を迎えた。ケベックでは「終焉」ではなく「展開の始まり」を切り拓く時期であった。ケベック民衆の自治の発展は、ここから始まった。自律的な民衆・コミュニティ団体と州政府、労働組合の間でパートナーシップが交わされているが、その基礎には「勤労者民主主義・社会民主主義」モデルがあり、それは新自由主義と新保守主義との闘いを通して見出した道筋であるといわれる<sup>7)</sup>。

また、イタリアの例を上げれば、福祉サービスを提供する協同組合の発展が顕著である。協同組合事業が古くから活発に展開されているエミリア・ロマーニャ州の助役や州都のボローニャ市長にインタビューしたが、いずれも協同組合に非常に高い評価を与えていた。費用保障は公的責任で行い、基礎的自治体も福祉サービスを提供しているが、それが不足している時やサービス水準が不十分な場合は、協同組合が積極的に参入している。この協同組合は「社会的協同組合」（1991年法制化）といわれ、サービスの質の高さと当事者参加の点で評価されている。事業体で働く人（ワーカー）も利用する人も組合員となり、市民も多く組合員として参加している。社会的協同組合の組合員構成については、A型はワーカーと市民、B型はこれに当事者が加わる（その場合、財政上の優遇措置がある）など、複合的な組合員による協同組合に転換している点である。従来の協同組合はそのほとんどが、消費者・農業者など単一の利害関係者によって構成されているという意味でシングル・ステークホルダー協同組合であったのが、マルチ・ステークホルダー（複合）協同組合へと転換し、利用者もワーカーとともに協同組合の運営に参加できる、「自己決定と参加」を可能とする組織構成となっている。また、社会的協同組合という「方

法」は、南欧や南米・北米をはじめとする多くの国々に強い影響を与え、アジアでも韓国では今世紀に入って「社会的協同組合法」を法制化している。

福祉改革のビジョンとして、ケベック州の例にみるように、非営利福祉協同組織が基礎的自治体・州（都道府県）レベルでの対象のちがいを超えた事業連合組織を形成し、これに市民活動・労働組合運動をクロスさせ、自治体行政と共同することで、社会福祉全般の政策を決定する態勢を構築することが構想されよう。日本においても障害者共同作業種運動にとどまらず、保育や高齢者福祉、医療分野でこのような事業運動組織が形成され、市民運動・労働運動の協力関係も発展している。これら非営利福祉協同組織の存在は、ロブソンの言った「福祉社会＝福祉国家」につながる原動力のひとつと言えるのではないだろうか。共生社会とは「福祉・平等・平和」を基礎理念とし、当事者のニーズを住民自治・地方自治の確立を通して実現しようとする社会イメージであり、すべての関係者の事業体への参加と自己決定を運営原理にもつ非営利福祉協同組織がその推進力になっていると考える。

#### 注

- 1) 鈴木勉「平等原理の再検討と「障害者権利条約」——障害者自立支援法の「見直し」にもふれて——」  
佛教大学福祉教育開発センター紀要 第8号, 2011年
- 2) ヨハン・ガルトゥング・藤田明史編著『ガルトゥング平和学入門』法律文化社, 2003年
- 3) 井上友一『救済制度要義』博文堂, 1909年
- 4) 詳しくは、ピーノ・三木「ロンバルディア州の社会福祉新法」福田静夫・宮田和明編『社会福祉の人間の原理』文理閣, 1990年, 参照。
- 5) アマルティア・セン（鈴木興太郎訳）『福祉の経済学－財と潜在能力』岩波書店, 1985年
- 6) W. A. ロブソン（辻清明・星野信也訳）『福祉国家と福祉社会－幻想と現実』東大出版会, 1980年
- 7) ジャン＝ルイ・ラヴィル編（北島健一他訳）『連帯経済－その国際的射程』の第3章「北アメリカにおける連帯経済－ケベックのケース」生活書院, 2012年

#### 付記

本稿は、日中韓の研究者による3か年の共同研究の総括シンポジウム（2019年12月15日）での報告に加筆修正を行ったものである。

（すずき つとむ 共同研究研究員／佛教大学社会福祉学部教授）